



Quelle gouvernance pour les réseaux territorialisés d'organisations ?

Sylvie Ehlinger, Véronique Perret, Didier Chabaud

► To cite this version:

Sylvie Ehlinger, Véronique Perret, Didier Chabaud. Quelle gouvernance pour les réseaux territorialisés d'organisations ?. *Revue Française de Gestion*, 2007, 33 (170), pp.155-172. halshs-00536280

HAL Id: halshs-00536280

<https://shs.hal.science/halshs-00536280>

Submitted on 15 Nov 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quelle gouvernance pour les réseaux territorialisés d'organisations ?

Sylvie EHLINGER - Véronique PERRET - Didier CHABAUD

Paru dans *Revue Française de Gestion*, Vol 33, n° 170, pp 155-172, 2007.

Résumé

Pour de nombreux spécialistes des réseaux territorialisés, la question de leur gouvernance se pose de façon critique. Cependant, peu de travaux se sont focalisés sur le sujet. Dans un contexte de multiplication de ce type de réseaux et devant les résultats mitigés des diverses expériences menées jusqu'à ce jour, cet article propose une synthèse des connaissances et des pistes de formalisation d'une structure de gouvernance territoriale.

Mots clés : Gouvernance – Réseaux interorganisationnels – Gouvernance territoriale – Gouvernance collective – Territoire.

Introduction

L'organisation de l'activité économique en réseau¹ est une réalité empirique ancienne dans de nombreux contextes industriels et nationaux (Keireitzu japonais, districts industriels italiens, clusters high-tech comme la Silicon Valley aux Etats-Unis, ...), elle n'en demeure pas moins une forme organisationnelle dont les conditions de fonctionnement et les dynamiques de développement sont problématiques à saisir.

La gouvernance du réseau, que l'on peut appréhender de manière large comme les modes de régulation des rapports entre différentes unités, pose des questions complexes. Cette complexité se reflète dans la littérature qui laisse en partie dans l'ombre ou à la périphérie de l'appareil descriptif et explicatif les structures et les dispositifs concrets de gouvernance.

Il est cependant aujourd'hui établi qu'une meilleure compréhension et un effort de formalisation des structures et modalités de gouvernance sont nécessaires pour assurer la pérennité et la compétitivité des réseaux territorialisés (Benassi, 1995 ; Helmsing, 2001 ; Alberti, 2001 ; Mendez, 2005).

Les réseaux territorialisés apparaissent le plus souvent dans la littérature en gestion sous la forme de clusters (au sens de Marshall ou de Porter), de districts industriels selon le modèle italien, ou plus récemment en France de pôles de compétitivité. Ces formes d'organisations sont situées sur un territoire géographique initialement délimité et, pour des raisons diverses (contraintes externes

¹ Cette question a fait l'objet d'une multiplicité de travaux proposant une variété d'approches et de définitions comme le soulignent les travaux de Desreumaux (1996), Fréry (1997), Assens (2003) ou Voisin et al. (2004).

poussant les entreprises à se regrouper, volonté de partenariat pour une meilleure exploitation des ressources...), ont été amenées à tisser des relations de nature marchande et non marchande, créant ainsi une interdépendance durable, tout en conservant leur autonomie. Ces réseaux peuvent alors se définir comme des ensembles coordonnés d'acteurs hétérogènes, géographiquement proches, qui coopèrent et participent collectivement à un processus de production.

Centrer l'analyse sur les réseaux territorialisés d'organisations se justifie par les défis auxquels ils doivent répondre aujourd'hui. Leur intérêt – voire leur rôle central – dans la construction de la compétitivité des entreprises a été maintes fois vanté (Piore & Sabel, 1984 ; Porter, 1998) et des politiques volontaristes se sont faites jour dans la plupart des pays pour en favoriser l'émergence ou le développement. Ces politiques soulèvent explicitement la question de la gouvernance, comme moyen d'assurer le pilotage du réseau et la mise en cohérence des projets des différents partenaires.

Cependant, dans le contexte concurrentiel actuel de globalisation qui questionne l'importance de l'ancrage territorial, de multiples études s'interrogent sur le risque de pétrification (Lazerson & Lorenzoni, 1999) et sur la nécessaire métamorphose (Mistri, 1999 ; Mendez, 2005 ; Mendez & Mercier, 2006) des réseaux territorialisés. Il devient en particulier nécessaire de penser les relations – et les formes relationnelles – entre les parties prenantes du réseau, mais aussi de réfléchir sur la ou les instances de coordination à mettre en place.

I. - La gouvernance confrontée à la diversité des réseaux territorialisés

L'hétérogénéité des contextes dans lesquels se développent les réseaux territorialisés, la variété des formes et des contenus qui les caractérise, les différentes focalisations historiques de la littérature permettent de saisir la disparité et l'incomplétude des réponses apportées à la question de la gouvernance de ces réseaux.

Si la littérature ne propose pas de typologie principalement construite en fonction du mode de gouvernance, on trouve, à la périphérie de certaines classifications, des dimensions qui renvoient aux formes et aux modalités d'exercice du pouvoir et de régulation (Belussi, 2004). Assens (2003 : 55) propose quant à lui une classification à deux dimensions directement reliées à la question de la gouvernance :

- une dimension « architecture » qui distingue les réseaux '*stars*' marqués par une forte asymétrie de pouvoir et un pilotage centralisé, et les réseaux communautaires marqués par une symétrie du pouvoir entre les acteurs et un pilotage décentralisé.

- une dimension « régulation » qui distingue les réseaux régulés par des mécanismes de nature économique (contrats, négociation par les prix, arbitrages de coûts) des réseaux au mode de régulation socio-politique (convention, confiance, logique de clan).

L'abondante théorisation sur les réseaux territorialisés s'inscrit dans une histoire longue dont les origines sont souvent attribuées à Marshall (1966 (1890)). Comme le montre Rocha (2004), ce foisonnement s'est alimenté des évolutions des contextes socio-économiques : division internationale du travail de la fin du 19^{ème} siècle ; domination de la production de masse et de la grande entreprise du début du 20^{ème} siècle ; révolution technologique et crise pétrolière de la fin des années 70 ; accélération du rythme des innovations, dérégulation et globalisation du marché de cette dernière décennie. Les questions de recherche adressées aux réseaux reflètent cette évolution : les réseaux proposent-ils un mode d'organisation de la production performant ? Permettent-ils d'assurer la compétitivité de la firme, de la région, de la nation ? Sont-ils susceptibles de favoriser le développement et la diffusion de l'innovation ? Représentent-ils une modalité organisationnelle favorisant l'apprentissage, la production et le transfert de connaissances ?...

La diversité des questionnements, couplée à la diversité des origines disciplinaires des chercheurs qui ont investi cet objet de recherche (économistes, sociologues, géographes, gestionnaires...) a conduit à la constitution d'une connaissance riche mais aux focalisations différenciées selon l'angle d'analyse adopté : économique, sociologique, territorial....

On peut à la suite de Jones et al. (1997) repérer dans cette littérature, des définitions partielles de la gouvernance en réseau qui se scindent en deux grandes familles :

- celles plutôt centrées sur les modèles d'interactions dans les échanges et les interactions elles-mêmes ;
- celles plutôt centrées sur les flux de ressources entre des unités indépendantes.

Visant à rassembler ces deux dimensions dans une même définition, Jones et al. (1997) proposent de caractériser la gouvernance en réseau comme une forme qui « *implique un ensemble sélectionné, persistant et structuré de firmes autonomes (et agences publiques) engagé dans la création de produits ou services, basé sur des contrats implicites et non finalisés pour s'adapter aux contingences environnementales et pour coordonner et garantir les échanges. Ces contrats sont cimentés socialement - et non légalement* » (Jones et al., 1997 : 914). Cette définition souligne que la gouvernance en réseau, dont l'objectif est l'adaptation, la coordination et la sécurité des échanges, est assurée par des systèmes sociaux informels plutôt que par des structures bureaucratiques internes à la firme (la hiérarchie) ou des relations contractuelles formelles entre les firmes (le marché). Cette

conception reflète une vision partagée de la gouvernance des réseaux : une forme de régulation hybride, entre le marchand et le non marchand, caractérisée par des mécanismes de régulation autres qu'économiques.

Si la recherche n'a pas ignoré la question de la gouvernance des réseaux, elle en a rarement fait un objet explicite et central. La gouvernance est, le plus souvent, une question implicitement éludée par le qualificatif même donné à cet arrangement particulier : le réseau serait en soi un mode de gouvernance.

La connaissance acquise nous permet de concevoir la gouvernance d'un réseau territorialisé comme :

Une forme hybride de relations marchandes et non marchandes visant à adapter, coordonner et contrôler les échanges entre des entités autonomes et hétérogènes par des mécanismes de régulation complexes de nature transactionnelle et relationnelle, économique et sociale.

Cette définition laisse cependant des questions cruciales en suspens, qui concernent en particulier les modalités concrètes d'organisation de cette forme de gouvernance. Ce sont pourtant en partie de ces modalités que dépendent l'efficacité et la pérennité des réseaux territorialisés.

II. - La gouvernance, enjeu du développement des réseaux territorialisés

Si de nombreuses études ont souligné les performances des réseaux territorialisés et cumulé les travaux empiriques sur les '*success-stories*', on ne peut cependant pas ignorer les difficultés qu'ont connu certains réseaux. Les réseaux se forment, se déforment, se transforment et peuvent parfois mourir. Différentes analyses dynamiques (Larson, 1992 ; Pouder et StJohn, 1996 ; Nassimbeni, 2003) ont permis de mettre en évidence l'existence d'un cycle de vie des réseaux où l'on retrouve différentes phases de création, extension, maturité / déclin. A chacune de ces étapes, les relations entre acteurs se modifient ; se pose alors la question de la régulation, du pilotage ou, plus généralement, de la gouvernance du réseau. Mendez (2005) en particulier note que si les ressources territoriales constituent un facteur de compétitivité pour les entreprises, à plus long terme cette compétitivité ne peut être garantie que par l'évolution des modes de régulation et de gouvernance locale. Les travaux sur les districts industriels ont souligné pour leur part que les facteurs de gouvernance déterminent la dynamique du réseau, sa stabilité, ses coûts de maintien (Benassi, 1995) et que l'absence d'un 'apex', d'une hiérarchie ou d'un centre gouvernant peut constituer une faiblesse majeure pour certains districts (Alberti, 2001).

1. La gouvernance garante de la pérennité des réseaux

Dans leur phase de constitution, les réseaux semblent *'fonctionner sans pilote à partir de règles de conduites'* : « *un ordre collectif émerge progressivement des interactions individuelles non programmées, sans forcément que l'un des membres occupe une position plus avantageuse que les autres. La coordination entre les unités repose fortement sur le principe d'auto-organisation (Nonaka 1988) ou d'ajustement mutuel décrit par Mintzberg* » (Assens, 2003 :56). Cependant, cette auto-organisation ne permet pas aux réseaux de s'adapter dans tous les cas aux forces internes et externes qui les amènent à se transformer.

De nombreux risques les menacent : individualisme fort; incompatibilité de position entre les autorités administratives et les firmes locales; difficultés liées à un changement continu des acteurs... (Alberti, 2001). Leurs caractéristiques ne sont pas immuables: nouvelles compétences clés, évolution des savoirs et des compétences mobilisés, évolution des modes de gestion de la main d'oeuvre, nouvelles relations inter-entreprises et nouvelles relations entre l'ensemble des acteurs (Mendez, 2005). Ils évoluent continuellement au fur et à mesure de l'émergence ou du déclin de nouvelles entreprises ou industries, du développement des institutions, de ruptures technologiques, de modification de la demande (Porter, 1998). En interne, des rigidités telles que le *'groupthink'*, la codification des savoirs, la formalisation des relations, sont autant de menaces que les réseaux doivent affronter et auxquelles ils doivent s'adapter.

Dans certains cas, des effets de taille ont permis l'émergence de firmes leaders et déclenché un processus de hiérarchisation de la chaîne de production et d'évolution vers une structure organisationnelle pyramidale (De Propis, 2001). Dans d'autres cas, la présence de firmes étrangères ou l'importance croissante de liens externes au réseau ont altéré sa cohésion. Après une phase initiale d'encastrement des acteurs, les réseaux peuvent être soumis à des processus non seulement de « désencastrement » sous formes de fragmentation de la chaîne de valeur, de délocalisations, de mise en concurrence des territoires par des entreprises «nomades», mais aussi de « réencastrement », lorsque de nouveaux acteurs se mobilisent pour maintenir l'activité, valoriser les compétences clés, en construire de nouvelles... (Barabel et Huault, 2004 ; Mendez, 2005). Ces processus vont de pair avec un nécessaire changement de gouvernance pour soutenir la transformation des réseaux vers de nouvelles formes de compétitivité (Mendez, 2005).

L'expérience des districts italiens de première génération suggère que les structures auto-organisées et spontanées, construites autour d'une intelligence et de capacités décisionnelles distribuées, les ont

rendu incapables d'organiser une planification unifiée et de gouverner le changement ; le manque de gouvernance engendrant une incapacité à évoluer (Coro et Micelli, 1999, cités dans Nassimbeni, 2003). La problématique de la gouvernance occupe donc une place centrale dans le passage de la première à la deuxième génération de districts industriels. Cette évolution passe par le développement de relations entre les administrations locales et les entreprises et par la définition d'un projet global de développement local (Mistri, 1999).

Lorsque le pilotage du changement est défectueux, c'est la survie même du réseau qui est en jeu. Lechner et Dowling (1999) font l'hypothèse qu'avec le temps et la croissance du nombre d'entreprises, les relations au sein du réseau ne sont plus gérées par l'entrepreneur/fondateur. Cette situation amène à un affaiblissement du réseau social, à un déficit d'objectifs collectifs ou de coordination des activités et à une moindre capacité à innover, avec pour conséquence le déclin du réseau. A l'inverse, une évolution trop formaliste du réseau, avec la construction de circuits codifiés d'échange, peut pousser les acteurs à refuser de participer aux échanges, en cloisonnant leurs ressources, en s'isolant ou en quittant la structure. Or, toute sortie d'acteur provoque une remise en cause de la nature même du réseau et accélère sa disparition ou sa mutation vers une forme d'organisation plus fragmentée, fondée sur la méfiance et la négociation (Assens, 2003). Des conflits ou des stratégies de domination peuvent également conduire à la disparition ou à l'échec du réseau (Larson, 1992).

Tous ces éléments témoignent des difficultés à maintenir diversité et cohésion interne, ouverture à l'externe tout en assurant un pilotage collectif. Soumis à diverses forces, les réseaux se complexifient et tendent à devenir ingouvernables par l'étendue croissante du nombre de participants, ou incontrôlables en raison de l'absence de critères objectifs permettant d'évaluer, de comparer des finalités multiples dont les logiques s'opposent et se complètent à la fois (Assens, 2003).

Dès lors, la question de la gouvernance des réseaux semble inextricablement liée à leur devenir. Elle est à ce point cruciale qu'elle constitue un enjeu central dans les démarches volontaristes de développement de réseaux territorialisés.

2. La gouvernance au cœur de la démarche volontariste de création de réseaux.

Un peu partout dans le monde des politiques volontaristes visant à créer des avantages compétitifs nationaux par la construction ou stimulation de dynamiques entrepreneuriales localisées sur des territoires restreints ont été initiées. Les pôles de compétitivité français s'inscrivent dans cette mouvance internationale en se définissant comme «la combinaison sur un espace géographique donné,

d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherches publiques ou privées, engagés dans une démarche partenariale destinées à dégager des synergies autour de projets communs au caractère innovant. »² La question de la gouvernance se pose explicitement puisque les modalités de gouvernance qui doivent être définies dans le dossier de candidature d'un pôle constituent un critère d'évaluation pour la labellisation. Si l'on se réfère aux textes fondateurs des pôles de compétitivité français, dans l'esprit de l'appel à projet, la gouvernance des pôles devait accorder une place prépondérante aux porteurs des projets, tout en assurant la représentation des collectivités publiques souhaitant soutenir leur développement.

Les modes de gouvernance proposés dans les dossiers de candidature des pôles labellisés accordent effectivement une place prioritaire aux porteurs de projet, industriels, chercheurs et responsables des organismes de formation mais accueillent également en leur sein des représentants des collectivités territoriales. Si les structures elles-mêmes varient, bon nombre des pôles ont choisi de se constituer en association (loi 1901) avec conseil d'administration, conseil de surveillance et directoire, et de s'appuyer sur des entités préexistantes (structures de valorisation de la recherche, structures de développement territorial, CRITT, ...). Les structures de gouvernance reposent souvent sur l'association qui rassemble les acteurs économiques partenaires, mais également un comité d'orientation stratégique qui établit les axes de développement du pôle, un comité scientifique, un comité de financement, qui rassemble les financeurs de projets et examine les projets transmis. D'autres structures peuvent être plus minoritairement adoptées, comme par exemple un Groupement d'Intérêt Scientifique. Dans d'autres cas encore, le pilotage du pôle repose sur des outils de gouvernance préexistants qui rendent inutile la création d'une structure juridique ad hoc.

La loi italienne 317/91 promulguée en 1991 pour préciser les divers rôles et responsabilités au sein des districts industriels, vise également à établir une structure de gouvernance appelée 'comité de district'. La gouvernance s'entend ici au sens de capacité des administrations locales d'une part, en collaboration avec les organisations sociales et les entreprises d'autre part, à guider les processus de développement des districts industriels italiens (Mistri, 1999 ; Alberti, 2001). En effet, le passage des districts de 'première génération' à ceux de 'deuxième génération' semblait nécessiter un investissement plus actif des autorités locales qui en retour demandaient une redéfinition de leur rôle dans la gouvernance des districts. Il s'agit de définir un modèle de gouvernance tenant compte des besoins des entreprises et faisant des 'schémas' publics un complément et non pas un substitut des actions mises en œuvre par les entreprises et les associations (Mistri, 1999). Cependant, la mise en

² Appel à projet : http://www.competitivite.gouv.fr/IMG/pdf/Appel_a_projets_poles_de_competitivite_VF.pdf.

œuvre de cette loi apparaît plutôt décevante : peu de comités de district ont été créés et lorsque ceux-ci ont été mis en place, leur efficacité est loin de faire l'unanimité (Alberti, 2001).

Autre exemple, celui des districts technologiques italiens créés en 2002 à l'initiative du MIUR (*Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca*) qui sont des dispositifs proches des pôles de compétitivités français. Dans les appels à candidature lancés auprès des régions, l'une des exigences clairement posées par le Ministère est la création par la région d'une structure de gouvernance dédiée au district, bien qu'aucun modèle ne soit imposé (Bonaccorsi, 2005). On peut cependant s'interroger sur la perception des acteurs de ces districts de ce qu'est une structure de gouvernance. Parmi les structures de gouvernance identifiées, le Piémont a mis en place une fondation ; la Campanie a restructuré un immeuble pour y rassembler les partenaires afin de favoriser le dialogue et a confié à une société consortium « E MART », la gestion du district (Bonaccorsi, 2005).

La diversité des modes de gouvernance proposés tant en France qu'en Italie, témoigne de la difficulté non seulement à concevoir ce que peut être la gouvernance collective d'un réseau mais aussi à construire une structure de gouvernance formelle.

Nous pouvons donc constater que la gouvernance est invoquée à travers maintes recherches tant pour répondre aux problèmes d'évolution des réseaux territorialisés, que pour servir de support au développement de nouveaux réseaux à l'instar des pôles de compétitivité français. Il semble donc important d'interroger plus en profondeur les modèles de gouvernance envisageables et d'identifier un cadre théorique susceptible d'aider à la construction d'un système de gouvernance pour les réseaux territorialisés.

III. - Construire une gouvernance territoriale

De nombreux chercheurs ont mis en avant les rôles attribués à la structure de gouvernance. Les besoins d'adaptation à la demande, de coordination des acteurs du réseau et de sécurisation pour assurer la prise en compte des intérêts des différentes parties dans les échanges semblent à l'origine du développement d'une forme de gouvernance du réseau (Jones et al., 1997).

Dans certains cas, le pilotage des réseaux territorialisés revient à des 'méta-managers' présentés à la fois comme des architectes sociaux agissant en tant que planificateurs en charge de l'analyse et de l'intégration des diverses demandes, comme sponsors en charge de la légitimation et du sponsoring du développement local, et comme coordinateurs devant traduire les stratégies collectives en plans concrets et mettre en oeuvre leur réalisation (Colombo et Dubini 1988, cités dans Alberti, 2001). Alberti

(2001) quant à lui distingue également 3 rôles du méta-management³ : définir une stratégie globale; régir les relations entre acteurs en termes de pouvoir, intérêts et ressources; soutenir le tissu socio-économique local grâce à un contexte culturel, économique et social favorable. Pour Fréry (1997), le rôle du noyau en charge de gouverner le réseau s'articule autour du triptyque « Conception, Coordination, Contrôle » : conception de la chaîne de valeur du réseau, coordination de la structure obtenue en assurant la gouvernance des transactions entre les partenaires, contrôle de la structure.

Ces travaux nous amènent à identifier quatre finalités distinctes récurrentes aux structures de gouvernance au sein de réseaux territorialisés :

- Définir une stratégie globale pour le réseau
- Coordonner l'ensemble des relations entre acteurs du réseaux
- Contrôler la mise en œuvre des stratégies et la cohésion du réseau
- Accompagner le développement local du territoire

Cependant un constat s'impose : les réseaux territorialisés rencontrent de nombreuses difficultés pour établir une structure de gouvernance qui répondrait à ces multiples finalités. Une de ces difficultés est inhérente à l'absence de propriétaire formel au sein d'un réseau territorialisé. Ceux qui sont considérés comme les actionnaires dans la littérature classique sont en fait les parties prenantes locales qui présentent une hétérogénéité très forte (Alberti, 2001).

Par ailleurs, l'objet à gouverner devient de plus en plus complexe. En effet, si la compétitivité des réseaux repose sur leur capacité à construire des ressources et des compétences non transférables, celles-ci supposent le développement et la maîtrise de connaissances intangibles aux mécanismes d'acquisition et de transfert complexes (Maskell, 2001 ; Tallman *et al.*, 2004).

Enfin on ne saurait appréhender les structures de gouvernance sans tenir compte des facteurs de contingence qui président à leur développement. A la suite d'Alberti (2001) on peut identifier en particulier la phase du cycle de vie du district, la taille moyenne des entreprises, les variables macro-environnementales, le type d'industrie, le cadre légal, la pression concurrentielle, la disponibilité des ressources, le degré d'individualisme... D'autres facteurs ont été mis en avant tels que l'incertitude de la demande avec des fournisseurs stables, la spécificité des échanges d'actifs à forte teneur humaine, la complexité des tâches à accomplir sous pression temporelles, la fréquence des échanges entre les différents acteurs du réseau (Jones et al., 1997). La prise en compte de ces facteurs rend illusoire toute

³ Terme souvent utilisé pour désigner la structure en charge du pilotage du réseau.

tentative de proposer un schéma de gouvernance universel. Les expériences antérieures ont fait émerger au moins trois modes de gouvernance distincts.

1. Des modes de gouvernance dominants

Il ressort de la plupart des travaux sur les réseaux que leur pilotage s'effectue principalement sous deux formes : soit il est assuré par une firme souvent qualifiée de focale qui occupe une position centrale au sein du réseau, soit il est distribué entre différents acteurs se répartissant les pouvoirs de décision (Assens, 2003). A titre d'exemple on peut évoquer les cas de la 'Silicon Valley' et de la 'Route 128' étudiés par Saxenian (1994). Les réseaux peuvent avoir des structures différentes et laisser un rôle plus ou moins grand à un acteur central comme dans le cas de la 'Route 128', ou à un ensemble d'acteurs qui interagissent informellement au sein d'un tissu institutionnel favorisant la coopération et l'innovation comme dans le cas de la 'Silicon Valley'.

Notre analyse de la littérature nous amène à opérer une distinction encore plus fine : si nous identifions bien la firme focale ou pivot comme l'une des structures dominantes, parmi les formes de gouvernance plus collectives nous différencions la gouvernance associative de la gouvernance territoriale.

La firme focale

Une firme pivot, focale, ou centrale est souvent mise en avant comme étant le pilote du réseau (Benassi, 1995; De Propis, 2001). La gouvernance est caractérisée par une situation d'asymétrie des pouvoirs et des rôles entre la firme focale et les autres (De Propis, 2001). Fréry (1997 : 23) souligne que « *la plupart des spécialistes des réseaux d'entreprises s'entendent sur la nécessité impérieuse d'un noyau, également appelé hub firm ou firme focale (Jarillo, 1988 ; 1993), broker (Miles & Snow, 1986), strategic center (Lorenzoni et Baden-Fuller, 1995), agence stratégique (Butera, 1991) ou encore server, distributor ou integrator (Paché et Paraponaris, 1993)* ». Cette firme focale agit comme un « centre stratégique élargi », qui non seulement centralise les décisions, coordonne les tâches, mais encore développe une vision de l'avenir du réseau, établit l'atmosphère de confiance et de réciprocité, sélectionne les nouveaux entrants, est garant de l'évolution du réseau (Assens, 2003).

La façon dont le réseau est gouverné dépend essentiellement de la politique de la firme focale en matière de gestion des relations de 'son' réseau. Butera (1991) distingue trois modalités d'intégration par la firme centrale, par l'intermédiaire de systèmes opératoires (systèmes de planification, d'information pour le management, de reporting...), de structures intégratrices (équipes, groupes de

travail par objectif, comités...) et au travers d'interventions « soft » (culture d'entreprise, style de gestion, image...). Fréry (1997) énonce quant à lui trois modes d'intégration possible : l'intégration logistique, médiatique et culturelle.

Ce mode de gouvernance semble finalement réduire la complexité du réseau en permettant de revenir à des mécanismes de régulation plus proches de la hiérarchie au sens de Williamson (De Propis, 2001) : un acteur détient le pouvoir ce qui réduit les divergences d'intérêts à prendre en compte et permet de mettre en place des mécanismes de régulation et de les imposer. Si chaque entreprise du réseau reste indépendante d'un point de vue capitalistique, le processus de décision au sein du réseau n'en est pas moins un processus hiérarchique.

Outre cette évolution du réseau vers une hiérarchie, cette forme de gouvernance reste très contingente à la nature centrée du réseau et semble difficilement transférable à tout autre type de réseau. On conçoit en effet rapidement les limites de l'application de ce mode de gouvernance aux pôles de compétitivité par exemple où un équilibre entre entreprises privées, centres de formation et unités de recherche doit être préservé.

La gouvernance associative

Dans d'autres réseaux où aucune firme dominante n'apparaît, c'est souvent l'appartenance à une communauté de solidarité entre pairs qui est mise en avant, en particulier dans les districts industriels qui développent également un noyau mais sous la forme d'associations, de corporations, de syndicats ou d'agences spécialisées (Fréry, 1997).

L'image d'Epinal du district industriel italien est celle d'une gouvernance communautaire dont la fonction de pilotage est distribuée entre les membres qui détiennent un pouvoir de décision équivalent. Le mode de régulation des échanges est alors principalement basé sur la confiance et la solidarité, la proximité géographique renforçant le sentiment d'appartenance communautaire. Si, pour certains auteurs, cette gouvernance de type communautaire semble difficile à caractériser, il paraît cependant possible, au travers d'une approche institutionnelle, d'identifier certains mécanismes et acteurs structurants de ce mode de régulation et de formaliser un modèle de gouvernance de nature associative.

Le cadre institutionnel⁴ joue en effet un rôle essentiel dans la gouvernance des relations entre acteurs (Brousseau, 2000). Attaché à l'étude de la gouvernance des réseaux, le cadre institutionnel a été mobilisé pour expliquer les modalités émergentes de coopération sélective entre acteurs (Raco, 1999).

⁴ D'une manière générique North (1990) définit les institutions comme des contraintes qui s'imposent aux individus et influencent leurs comportements. Elles sont soit formelles, soit informelles notamment en fonction de leur degré d'émergence ou d'intentionnalité.

Ce point de vue institutionnaliste a été en particulier utilisé pour comprendre le succès de certaines régions, (Amin et Thrift, 1992 cités par Raco, 1999). Le fort encastrement institutionnel de ces régions permet de comprendre l'apparition de pôles de pouvoir très localisés dans une activité économique de plus en plus globalisée. Les institutions deviennent donc des acteurs essentiels de la gouvernance dans la mesure où elles gèrent ces mécanismes de régulation en participant à la mise en œuvre des règles collectives (en assurant leur exécution) mais également en construisant des règles intentionnelles et en les complétant quand elles sont incomplètes (Brousseau, 2000).

La gouvernance associative renvoie souvent à une combinaison particulière d'institutions privées et spécialisées en charge de l'élaboration, l'adaptation et de l'exécution des règles collectives. Le rôle d'intermédiaire joué par des associations a été mis en évidence dans le cas de l'Emilie-Romagne où le district se configure en *« un réseau intriqué d'institutions formelles et informelles se renforçant mutuellement, unies par un certain style de vie combinant le succès entrepreneurial, un bon gouvernement et de la cohésion sociale »* (Amin, 1999: 395).

Ce type de gouvernance associative présente cependant des limites. Si les associations jouent un rôle positif dans le développement des réseaux, elles peuvent également conduire à des situations de *'lock-in'* et de résistance au changement lorsqu'elles s'enferment dans les routines et les pratiques existantes et sont incapables de se renouveler et de saisir les opportunités (Helmsing, 2001). D'autre part, comme le soulignent Mendez et Mercier (2006 : 257), *« la focalisation sur les institutions conduit à privilégier l'homogénéité et les conventions partagées (généralement autour d'un projet) et à négliger l'hétérogénéité des territoires et des représentations qu'ils abritent »*.

L'évolution récente des réseaux territorialisés vers des formes plus complexes et plus délibérées nécessite de penser des formes de gouvernance qui intègrent mieux la diversité des acteurs et les particularités des acteurs publics. La gouvernance territoriale vise, nous semble-t-il, à répondre à ce défi.

La gouvernance territoriale

L'accent mis sur l'innovation, le transfert de connaissance et l'apprentissage fait émerger de nouveaux enjeux quant à la gouvernance des réseaux tant au niveau des entreprises qu'à celui du territoire (Helmsing, 2001). Parallèlement, les gouvernements de nombreux pays ont lancé des programmes de développement économique local et ont suscité la décentralisation et le renforcement des structures de gouvernance publiques locales. Ils ont ainsi transféré des responsabilités aux pouvoirs publics locaux, sans toutefois un transfert adéquat ou suffisant de ressources pour assurer ces nouvelles

responsabilités. Le besoin de générer plus de revenus au niveau du territoire a amené les acteurs publics locaux à s'intéresser de plus près au développement économique (Helmsing, 2001). Ces acteurs, souvent absents des structures de gouvernance, soit par désintérêt, soit par mésentente avec les entrepreneurs locaux, manifestent dès lors une volonté de participer au pilotage des réseaux territorialisés (Mendez, 2005). Il s'agit alors de rassembler les acteurs économiques et publics locaux autour de référents partagés ; certains parlent de « proximité institutionnelle » (Mendez et Mercier 2006). Si l'on se réfère par exemple aux textes fondateurs des pôles de compétitivité français, la gouvernance des pôles doit accorder une place prépondérante aux porteurs des projets (entreprises, centres de formation, unités de recherche), tout en assurant la représentation des collectivités publiques souhaitant soutenir leur développement.

A la suite de Mendez et Mercier (2006), on peut définir la gouvernance locale ou territoriale comme « *un processus de confrontation et d'ajustement tout à la fois de systèmes de représentations et d'actions de groupes d'acteurs proches géographiquement mais pouvant être issus de champs organisationnels et institutionnels différents en vue de la réalisation d'un projet local de développement* » (Gilly et Wallet, 2001, cités par Mendez et Mercier, 2006). Les acteurs publics peuvent agir en tant qu'agents de coordination, d'arbitrage ou de communication entre les entreprises, les associations, les syndicats, les organisations scientifiques ou technologiques ... (Mistri, 1999; Helmsing, 2001).

L'action délibérée nous semble donc primordiale dans la création de mécanismes de gouvernance territoriale plus formalisés.

2. Vers la formalisation d'une structure de gouvernance territoriale

Si l'exemple de la loi italienne 317/91 visant à l'instauration des comités de districts n'est pas concluante (Alberti, 2001 ; Mistri, 1999), il ne faut pas pour autant abandonner l'idée de créer une entité formelle qui orchestrerait la collaboration des acteurs publics et privés sur un territoire donné. Notre analyse plaide pour la mise en place d'une structure plus formelle représentant les intérêts de l'ensemble des acteurs, intégrant les différentes finalités d'un système de gouvernance. Cette structure doit permettre de traiter les problèmes de la prise de décision, de l'autorité et des relations de pouvoir (Jameux, 2004), dans un réseau dont les acteurs entendent conserver leur autonomie.

Les travaux d'Alberti (2001) sur les districts industriels italiens vont dans ce sens. Dans le modèle de gouvernance proposé pour concilier à la fois les intérêts des divers acteurs internes et externes, une institution formelle (le comité de district) est garante de la stratégie, du contrôle, et de la coordination du district. Alberti émet des propositions pour préciser les rôles du comité de district, ses attributs, sa

composition et les facteurs de contingence. Cependant, ce modèle présente un fonctionnement statique de la structure de gouvernance, qui ne met pas en évidence la nature des liens entre parties prenantes internes, externes et comité de district. Or, notre analyse a souligné que les relations entre acteurs doivent être au centre de l'élaboration d'un appareil descriptif et interprétatif de la gouvernance de réseau. Si la nature des relations entre acteurs et les rôles de chacun dans le système de gouvernance ne sont pas établis, la viabilité de l'ensemble risque d'être précaire.

Il convient en particulier de s'assurer que l'instance de gouvernance soit à la fois acceptée, reconnue, légitimée par les différents acteurs internes du réseau, afin que ceux-ci lui délèguent une partie de leurs pouvoirs de décision, sans pour autant entraver leur autonomie. Il faut donc déterminer les conditions de délégation de la prise de décision à la structure formelle de gouvernance et les conditions de légitimation de cette structure.

Les conditions de délégation de la prise de décision renvoient à la question de la centralisation de la prise de décision. Des entités juridiquement autonomes transfèrent leur pouvoir de décision, sur un sous-ensemble de leur domaine d'action, au profit d'une instance ad hoc chargée d'organiser l'action commune et d'en contrôler les résultats (Ménard, 1997, cité dans Jameux, 2004). Comme le souligne Jameux (2004), la question n'est donc pas de savoir s'il faut centraliser ou décentraliser, mais de savoir dans quels domaines et jusqu'à quel degré il s'avère plus efficace de centraliser ou de décentraliser les décisions. C'est à ces questions que devront répondre les acteurs internes du réseau pour délimiter le pouvoir de prise de décision de l'instance formelle de gouvernance. Cette tâche complexe est soumise aux différents facteurs de contingence énoncés plus haut et nous ne pouvons pas en débattre ici. Cependant, son exploration constitue une piste de recherche intéressante pour affiner l'étude de la formalisation d'un système de gouvernance d'un réseau territorialisé. A ce titre, l'analyse des jeux d'acteurs (Waelbroeck-Rocha, 2004), qui permet d'identifier les acteurs en présence, leur degré d'influence ou de dépendance, les enjeux stratégiques et les objectifs associés de chaque acteur, leur niveau de divergence ou de convergence, peut aider à la création d'une instance de gouvernance prenant en compte les jeux de pouvoir et les objectifs individuels des acteurs.

Le pouvoir de prendre des décisions pour les autres n'exclut cependant pas de recevoir des directives (Jameux, 2004). Si la structure formelle de gouvernance est dotée du pouvoir d'effectuer des choix, l'exercice de ce pouvoir est soumis à un processus de délégation d'autorité. Cette structure repose donc sur l'agrément des partenaires (Jameux, 2004). Elle acquiert une légitimité aux yeux des divers acteurs du réseau à certaines conditions : la possibilité que cet agrément puisse être réexaminé, la possibilité de lui donner des directives, un fonctionnement selon le principe de collège de pairs... Le pouvoir conféré à cette structure doit reposer sur une autorité professionnelle et non pas hiérarchique,

fondée sur la confiance et non pas la subordination (Jameux, 2004). Là encore, il conviendrait d'investiguer plus en détails les conditions de légitimation de la structure formelle de gouvernance. Mais nous pouvons avancer que l'existence, au niveau du territoire, de mécanismes sociaux de régulation tels que ceux identifiés par Jones *et al.* (1997)⁵ qui mettent en jeu des dimensions informelles, diffuses (confiance, réciprocité, solidarité...), facilitent cette légitimation. La macroculture en particulier favorise la convergence des attentes au travers de la socialisation, permet d'établir un langage commun pour communiquer l'information complexe, ainsi que des règles de comportement tacites et partagées, autant d'éléments facilitateurs d'un processus de légitimation. Il en va de même de la réputation des acteurs susceptibles d'intégrer l'instance de gouvernance. Le repérage de tels mécanismes sociaux de régulation au sein du réseau territorialisé, peut donc être un préalable à la création de l'instance de gouvernance.

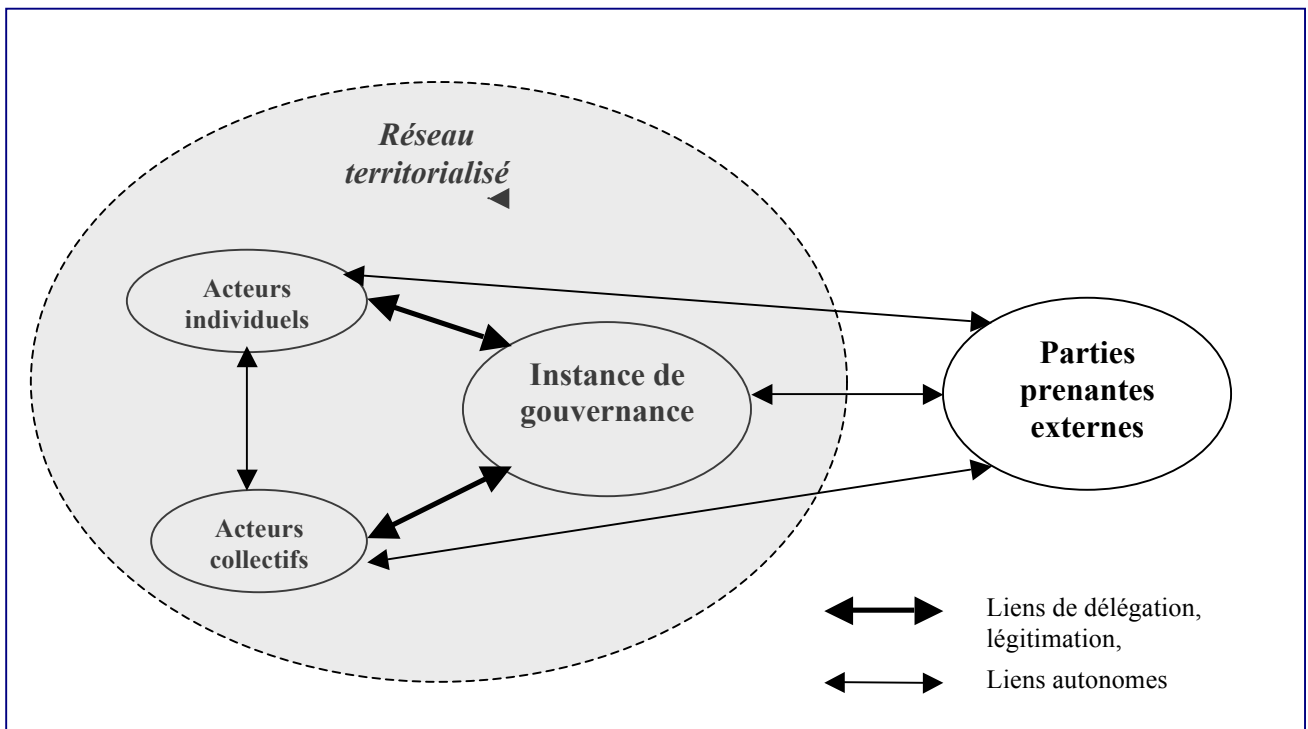
Par ailleurs, par analogie avec le système de gouvernance formelle qu'est le conseil d'administration d'une entreprise, auquel on confère des droits de surveillance, de jugement et de décision sur l'ensemble de la performance de l'entreprise⁶, cette structure formelle doit avoir les moyens d'assurer la gouvernance effective du réseau afin qu'il ne s'agisse pas d'une 'coquille vide' et que ses décisions s'imposent aux différents acteurs. Il s'agit donc de la doter de ressources propres (humaines, organisationnelles et financières) et de lui donner des moyens, incitatifs ou coercitifs, d'assurer les rôles qui lui ont été délégués. Ces ressources peuvent prendre forme au travers de divers comités (comité scientifique, comité stratégique...) et dans des équipes de projet communes aux différents partenaires du réseau (Jameux, 2004). L'étude de ces ressources peut constituer une autre voie de recherche dans le domaine de la gouvernance du réseau territorialisé.

Notre analyse nous amène ainsi à suggérer un cadre plus formel de gouvernance d'un réseau territorialisé, schématisé en figure 1, qui ouvre sur de multiples pistes de recherche énoncées précédemment. La structure formelle de gouvernance, composée d'acteurs internes au réseau, dotés d'une légitimité professionnelle et d'une délégation de pouvoirs spécifiques et de ressources propres, se retrouve au cœur d'un réseau relationnel dynamique, ouvert sur l'extérieur.

Figure 1 : Schématisation de la gouvernance d'un réseau territorialisé

⁵ Jones *et al.* ont identifié quatre types principaux de mécanismes sociaux influençant les comportements relationnels et les échanges : la restriction d'accès aux échanges, la macroculture, l'existence de sanctions collectives, la réputation.

⁶ Principalement sur ses capacités d'intégrer des compétences distinctives, de s'adapter à l'environnement et de créer de la valeur économique (Saives et Desmarteau, 2005), capacités que l'on demande également à un réseau territorialisé.



Les acteurs internes du réseau, individuels (dirigeants d'entreprises, élus locaux, chercheurs...) ou collectifs (entreprises, universités, associations...), délèguent une partie de leur pouvoir de décision à l'instance de gouvernance, légitime et représentative de la diversité des acteurs locaux qui, en retour, obtiennent un droit de regard sur le fonctionnement de cette instance. Chaque groupe d'acteurs conserve bien entendu son autonomie d'interaction avec tout autre acteur interne ou externe (investisseurs, clients, acteurs gouvernementaux...) au réseau territorialisé qui demeure ouvert sur son environnement.

Une telle instance de gouvernance est ainsi dotée des moyens nécessaires à l'exécution de ses missions telles que nous les avons précédemment énoncées : définir une stratégie globale pour le réseau, coordonner l'ensemble des relations entre acteurs du réseaux, contrôler la mise en œuvre des stratégies et la cohésion du réseau, accompagner le développement local du territoire.

CONCLUSION

Depuis plusieurs années de nombreux chercheurs soulignent la nécessité de s'intéresser à la 'boite noire' de la gouvernance, au-delà de la simple référence à un processus hybride complexe, et pourtant peu d'études ont été entreprises dans ce domaine. Cette lacune tient en partie à la difficulté de construire un cadre théorique de la gouvernance des réseaux aux frontières en évolution constante et aux multiples facteurs de contingence.

L'identification des apports et des limites des travaux théoriques et empiriques antérieurs, nous permet de proposer un cadre théorique visant à prendre en compte la diversité et la dynamique des acteurs et des mécanismes de gouvernance à l'œuvre dans les réseaux territorialisés. Nous concevons cette réflexion comme un point de départ à un programme de recherche permettant de faire progresser cette problématique ouverte maintenant depuis la fin des années quatre-vingts.

Le développement des pôles de compétitivité français présente une opportunité que l'on se doit de saisir. Les terrains sont nombreux où la question de la gouvernance se pose de façon critique et où l'on peut observer sa mise en œuvre. La première décennie des années 2000 présente donc toutes les conditions pour qu'à l'avenir, la recherche sur les réseaux ne puisse plus déplorer le manque d'étude en profondeur sur leur gouvernance.

Bibliographie

F. Alberti, "The Governance of Industrial Districts : a Theoretical Footing Proposal", *Liuc Papers n°82*, Serie Piccola e Media Impresa, 5, 2001.

A. Amin, "The Emilian model: institutional challenges", *European Planning Studies*; Vol. 7, p389-405, 1999.

C. Assens, « Le réseau d'entreprises : vers une synthèse des connaissances », *Management International*, Vol 7, n°4, p.49-59, 2003.

M. Barabel et I.Huault, "Interdependant relationships and transformational processes in industrial districts, The Organization as a Set of Dynamic Relationships", *EGOS, 20th Colloquium*, Ljubljana, 1-3 juillet 2004.

F. Belussi, "In search of a useful theory of spatial clustering", *4th congress on Proximity Economics : Proximity, Networks and Co-ordination*, Marseille, 17-18 Juin 2004.

M. Benassi, "Governance factors in a network process approach", *Scandinavian Journal of Management*, vol.11, n°3, p.269-281, 1995.

F. Bonaccorsi, « Les districts technologiques en Italie », *Rapport au Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*, n° 2005-068, juin 2005.

E. Brousseau, « La gouvernance des processus de coopération », *cahier ATOM*, <http://www.brousseau.info/fr/publications/index.php?req=24&annee=2000>, 2000.

F. Butera, *La métamorphose de l'organisation : du château au réseau*, Editions d'Organisation, 1991.

L. De Propis, "Systemic Flexibility, Production Fragmentation and cluster Governance", *European Planning studies*, vol.9, n°6, 2001.

A. Desreumaux, Nouvelles formes d'organisation et évolution de l'entreprise, *Revue Française de Gestion*, n°107, 86-108, 1996.

- F. Fréry , Le contrôle des réseaux d'entreprises : pour une extension du concept d'entreprise intégrée, *Actes de la Conférence AIMS*, Montréal, Juin 1997.
- A. Helmsing, "Externalities, Learning and Governance : New Perspectives on Local Economic Development", *Development and Change*, vol.32, p.277-308, 2001.
- C. Jameux, « D'un modèle de référence à une classe de problèmes récurrents en gestion », dans Voisin, C. ; Ben Mahmoud-Jouini, S. et Edouard, S.(Eds), *Les Réseaux : dimensions stratégiques et organisationnelles*, p.45-57, Paris : Economica, 2004.
- C. Jones, W. Hesterly & S. Borgatti S, "A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms", *The Academy of Management Review*, vol.22, n°4, p.911-945, 1997.
- A. Larson, "Network Dyads in Entrepreneurial Setting : A Study of the Governance of Exchanges Processes", *Administrative Science Quarterly*, 37, p.76-104, 1992.
- M. Lazerson et G. Lorenzoni, "Resisting Organizational Inertia : The Evolution of Industrial Districts", *Journal of Management and Governance*, 3, p.361-377, 1999.
- C. Lechner et M. Dowling, "The Evolution of Industrial districts and regional Networks : The Case of the Biotechnology Region Munich/Martinsried", *Journal of Management and Governance*, 3, p.309-338, 1999.
- A. Marshall , *Principles of Economics*, 8th edn, London: Mcmillan, 1966 (1890).
- P. Maskell, "Towards a knowledge-based theory of the geographic cluster", *Industrial and Corporate Change*, 10, 4, p.921-943, 2001.
- A. Mendez, « Effets de la mondialisation sur l'organisation et la compétitivité des districts industriels », *Revue internationale sur le travail et la société*, Vol 3, n°2, p.756-786, 2005.
- A. Mendez et S. Mercier, « Compétences –clés de territoires. Le rôle des relations interorganisationnelles », *Revue Française de Gestion*, 32, 164, p.253-275, 2006.
- M. Mistri, "Industrial districts and local governance in the Italian experience", *Human Systems Management*, vol 18, n°2, p.131-139, 1999.
- G. Nassimbeni, "Local manufacturing systems and global economy: Are they compatible? The case of the Italian eyewear district", *Op. Management*, Vol. 21, p151-171, 2003.
- D. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, 1990.
- M. Piore et C. Sabel, *The Second Industrial Divide*, New York, Basic Books, 1984.
- M. Porter, "Clusters and the New Economics of Competition", *Harvard Business Review*, nov-dec 1998.
- R. Pouder et C. St John, "Hot Spots and Blind Spots : Geographical Clusters of Firms and Innovation", *Academy of Management Review*, Vol. 21, n°4, p.1192-1225, 1996.
- M. Raco, "Competition, Collaboration and the New Industrial Districts : Examining the Institutional Turn in Local Economic Development", *Urban Studies*, vol.36, n°5-6, p.951-968, 1999.
- H. Rocha, "Entrepreneurship and Development : The Role of Clusters", *Small Business Economics*, n° 23, p.363-400, 2004.
- A-L. Saives et R. Desmarteau, « Comprendre l'ancrage territorial d'une bio-industrie : le cas de la grappe biopharmaceutique de la région de Montréal », *Revue internationale P.M.E.*, vol. 18, n°2, p.75-108, 2005.
- A. Saxenian, *Regional Advantage*, Cambridge: Harvard University Press, 1994.

S. Tallman, M. Jenkins, N. Henry et S. Pinch, "Knowledge, Clusters, and Competitive Advantage", *Academy of Management Review*, Vol. 29, n°2, p.258-271, 2004.

C. Voisin, S. Ben Mahmoud-Jouini et S. Edouard, *Les réseaux Dimensions Stratégiques et Organisationnelles*, Economica., 2004.

E. Waelbroek-Rocha, « L'apport des méthodologies prospectives pour créer des clusters dynamiques », 7^{ème} conférence TCI, Ottawa, 28 septembre 2004.
www.competitiveness.org/filemanager/download/472/AS-%20ERocha.pdf